Vergaderjaar 2015–2016

31 490 Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 196 VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 februari 2016

De algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst over de brief van 1 oktober 2015 over het afschrift van de Aanwijzingen inzake rijksinspecties (Kamerstuk 31 490, nr. 190).

De vragen en opmerkingen zijn op 3 december 2015 aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst voorgelegd. Bij brief van 29 januari 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Geurts

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

kst-31490-196
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Inbreng VVD-fractie

1
De Regeling, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, heeft betrekking op de uitoefening van de toezichtstaken door inspecties en niet op de andere taken van de inspecties. Overigens blijkt dat niet uit de algemene titel van de regeling, maar uit «aanwijzing 1». In hoeverre is overwogen om ook voor de andere taken van inspecties regels op te stellen, opdat er ook bij die taken sprake is van enige uniformiteit? Gaarne ontvangen de leden van de VVD-fractie uw reactie.

De aanleiding voor deze Aanwijzingen lag in de wens om op een eenduidige wijze vast te leggen hoe rijksinspecties onafhankelijk toezicht kunnen houden binnen de ministeriële verantwoordelijkheid. Onafhankelijkheid is een van de principes van goed toezicht in de Kaderstellende Visie op Toezicht (2005). Die onafhankelijkheid (van politiek, beleid en onder toezicht gestelden) vormt een van de kernelementen van het toezicht. Uitbreiding van de scope is niet overwogen.
De uitvoering van eventuele andere dan toezichtstaken dient van de toezichtstaken te worden onderscheiden. Dit vloeit ook voort uit de wettelijke regelingen die op de uitvoering van die taken van toepassing zijn en uit de organisatorische beginselen die daarbij specifiek een rol spelen.
De wens tot uniformering lag er niet ten aanzien van andere dan toezichtaken. Het toepassingsbereik van de Aanwijzingen is daarom beperkt tot de toezichtstaken van de rijksinspecties.

2
Een rijksinspectie valt onder een bepaald departement. De desbetreffende Minister van dat departement is dan verantwoordelijk voor die inspectie, zowel wat betreft de organisatie als de wetten waar hij verantwoordelijk voor is. De leden van de VVD-fractie merken hierbij op dat het tevens voorkomt dat een andere Minister verantwoordelijk is voor een bepaald beleidsterrein waarop die inspectie ook toezicht houdt. De leden van de VVD-fractie vragen u nader in te gaan op de verhouding tussen die beide Ministers. Wat als er een verschil van mening ontstaat tussen de Minister van het andere departement, de beleidsinhoudelijke Minister dus, en de Minister die organisatorisch verantwoordelijk is voor de inspectie? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie.

Een Minister die aan het hoofd staat van een ministerie waarvan een rijksinspectie deel uitmaakt (en die dus verantwoordelijk is voor de rijksinspectie als organisatie), zal tegelijk verantwoordelijk zijn voor een of meer wetten waarop die rijksinspectie toezicht houdt (en dus beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid dragen). Als een andere Minister medeverantwoordelijk is voor het toezicht van die inspectie op een specifiek beleidsterrein, dan is een meningsverschil tussen beide Ministers denkbaar. Maar een dergelijke situatie verschilt niet wezenlijk van andere situaties waarin Ministers van mening kunnen verschillen. Bij meningsverschillen tussen Ministers zal altijd worden geprobeerd tot overeenstemming te komen. Zo nodig heeft de ministerraad de taak om de eenheid van het beleid te bevorderen.
Het doel van de Aanwijzingen was te komen tot uniformering en waarborging van het onafhankelijk opereren van de rijksinspecties binnen de context van de ministeriële verantwoordelijkheid, niet om eventuele meningsverschillen tussen Ministers te regelen.

3
Binnen de rijksinspecties is een functionele scheiding tussen toezichtstaken en uitvoerende taken. De leden van de VVD-fractie vragen u nader aan te geven hoe die scheiding is gewaarborgd.
Die scheiding wordt bij inspectie-organisaties gewaarborgd door een organisatieregeling waarin is vastgelegd hoe toezichtstaken en uitvoerende taken zijn gescheiden of door het aanbrengen van een scheiding van functies en personen.

4
Aanwijzing 11 stelt in het tweede lid dat de Minister het jaarverslag «zo nodig» voorziet van een gecoördineerde reactie van de betrokken Ministers. Kunt u specifieker zijn over wanneer er sprake is van «zo nodig»? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie.

«Zo nodig» in aanwijzing 11, tweede lid, heeft uitsluitend betrekking op de situatie dat er ook andere Ministers verantwoordelijk zijn voor toezichtstaken die de rijksinspectie uitoefent. Wanneer er geen sprake is van andere betrokken Ministers is een gecoördineerde reactie niet nodig.

5A
Ingevolge aanwijzing 13 kan de inspecteur-generaal de beleidsverantwoordelijke Minister in een aantal gevallen in de gelegenheid stellen om een reactie te formuleren op een rapport voordat het openbaar wordt gemaakt. Als de Minister daar gebruik van maakt, dan wordt de openbaarmaking van het rapport ten hoogste zes weken aangehouden. Waarom is gekozen voor een termijn van ten hoogste zes weken? Zou de maximale termijn ook korter kunnen zijn? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie.

Aanwijzing 13, tweede lid zegt dat openbaarmaking van een rapport met ten hoogste zes weken mag worden aangehouden voor het formuleren van een beleidsreactie. Er kunnen – zoals de toelichting bij aanwijzing 13 zegt – redenen zijn om in de sectorale wetgeving een kortere termijn te hanteren. De termijn van zes weken is een maximum.
De keuze is in goed overleg met departementen en rijksinspecties op maximaal zes weken gesteld omdat men dit in zijn algemeenheid – gelet op de praktische uitvoerbaarheid – een redelijke termijn vond voor het opstellen van een beleidsreactie. Wellicht ten overvloede: een beleidsreactie is niet altijd nodig; bovendien kan het voorkomen dat een Minister minder tijd dan zes weken nodig heeft voor zijn beleidsreactie.

5B
En als de openbaarmaking wordt aangehouden, in hoeverre is het dan voor burgers en instellingen mogelijk om een beroep te doen op de Wet openbaarheid van bestuur? Behoeft de Wet openbaarheid van bestuur hiervoor overigens aanpassing?

De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties veranderen niets aan het in artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur neergelegde recht van een ieder om te verzoeken om openbaarmaking van in documenten neergelegde informatie, op de wijze als omschreven in die wet. De Wet openbaarheid van bestuur behoeft hiervoor dan ook geen aanpassing.
Overigens loopt de termijn waarbinnen op een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur moet zijn beslist (in principe acht weken) vrijwel parallel met de termijn waarbinnen aanhouding van openbaarmaking van een – van een beleidsreactie te voorzien – inspectierapport mogelijk is (maximaal zes weken).

5C
In hoeverre kunnen Kamerleden een beroep doen op artikel 68 Grondwet als de openbaarmaking van het rapport wordt aangehouden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie.

De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties veranderen niets aan de inlichtingenplicht van Ministers en Staatssecretarissen die is vastgelegd in artikel 68 van de Grondwet. De Kamers en individuele Kamerleden kunnen op elk moment verzoeken om verstrekking van informatie. De kaders die daarbij gelden en de werkwijze die daarbij gevolgd wordt, staan beschreven in de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet (Kamerstuk 28 362, nr. 2).

6A
Het nog niet openbaar maken van het rapport wordt gezien als een bijzondere aanwijzing van de Minister, zo blijkt uit de toelichting, maar in hoeverre is dit uit de tekst van de aanwijzingen 13 en 14 zelf af te leiden, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De Minister heeft altijd de bevoegdheid (gehad) om een aanwijzing aan een rijksinspectie te geven. Nieuw in de Aanwijzingen is dat de ministerraad heeft besloten dat bij wijze van zelfbinding een bijzondere aanwijzing niet zal zien op (1) het weerhouden van een rijksinspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden, (2) de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht, of (3) de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie. Dit is vastgelegd in Aanwijzing 14, vijfde lid. Voor sommige inspecties was dit (deels) al geregeld, maar voor de meeste rijksinspecties worden deze waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening nu voor het eerst schriftelijk vastgelegd.
In andere situaties dan opgesomd in Aanwijzing 14, vijfde lid, kan de Minister overwegen om (zo nodig) wel een bijzondere aanwijzing te geven, al zal dit in de praktijk slechts hoogst zelden voorkomen. De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties onderwerpen deze bevoegdheid uitdrukkelijk aan democratische controle:
1. *als een Minister een inspectie opdraagt om een rapport niet openbaar te maken, dan moet hij een bijzondere aanwijzing aan de inspectie geven;*
2. *de Minister mag alleen een schriftelijke aanwijzing geven (geen mondelinge);*
3. *hij zal de Tweede Kamer daarvan direct op de hoogte moeten stellen (aanwijzing 14, vierde lid).*

Dat betekent dat het parlement de Minister op het geven van die bijzondere aanwijzing kan aanspreken. Dit levert een voldoende waarborg op tegen oneigenlijk gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid. Ook zorgt dit voor transparantie.

6B
Kan voorts nader worden ingegaan op wanneer een rapport nog niet openbaar wordt gemaakt? Welke criteria gelden daarbij? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie.

In dit verband is primair de inlichtingenplicht van bewindslieden jegens de Staten-Generaal ex artikel 68 van de Grondwet van belang, naast de Wet openbaarheid van bestuur. Afhankelijk van de inhoud van een rapport kan besloten worden om een rapport van een rijksinspectie (deels) niet openbaar te maken. De kaders die daarbij gelden en de werkwijze die daarbij gevolgd wordt, staan beschreven in de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de reikwijdte van artikel

68 Grondwet (Kamerstuk 28 362, nr. 2). In het geval naar aanleiding van een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur wordt besloten een rapport van een rijksinspectie (deels) niet openbaar te maken, gelden daarbij de door die wet gegeven kaders, te vinden in de artikelen 10 en 11 van die wet.

7
Volgens aanwijzing 14 kan de beleidsverantwoordelijke Minister algemene en bijzondere aanwijzingen geven. In hoeverre zal dit de uniformering van de voorliggende Aanwijzingen inzake rijksinspecties mogelijk dwarsbomen? Gaarne ontvangen de leden van de VVD-fractie uw reactie.

De Aanwijzingen inzake rijksinspecties geven een rijksbreed kader voor de positionering van rijksinspecties binnen de departementen. Binnen dat kader kunnen Ministers algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan de rijksinspecties waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen en waarbij – zoals hiervoor is aangegeven – sprake is van democratische controle. Daarbij nemen zij de Aanwijzingen inzake rijksinspecties in acht (zie Aanwijzing 3). Er zal dus geen sprake zijn van het dwarsbomen van de Aanwijzingen.

8
In artikel 2 van de Regeling, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties is bepaald dat u binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de onderhavige regeling een verslag aan de ministerraad aanbiedt. De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat dit verslag met een reactie van het kabinet ook naar de Kamer wordt gezonden. Waarom is dit niet ook in artikel 2 opgenomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In artikel 2 is inderdaad niet de bepaling opgenomen dat het (evaluatie-)verslag dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Aanwijzingen inzake rijksinspecties met een reactie van het kabinet ook naar de Kamer zal gaan. Hiervoor is gekozen omdat het hier een interne organisatieregeling voor de rijksdienst betreft, met gedragsregels die gelden voor alle betrokken bewindspersonen en hun departementen, inclusief de rijksinspecties. Ik kan echter wel toezeggen dat de Kamers geïnformeerd zullen worden over de uitkomsten van de evaluatie.

Inbreng CDA-fractie

9A
De leden van de CDA-fractie constateren dat niet iedere inspectie zich beperkt tot enkel toezichtstaken. Kan daarom een overzicht verstrekt worden waarbij per inspectie wordt aangegeven welke andere taken dan toezichtstaken door iedere inspectie wordt uitgeoefend?

Hieronder een overzicht van de andere dan toezichtstaken van rijksinspecties.
Hierbij dient te worden aangetekend dat deze opgave een momentopname is en alleen een globale indicatie geeft. Er zijn geen eenduidige criteria op basis waarvan een «volledige» lijst te maken is. Zo zijn niet alle kleinere en ad hoc taken opgenomen in het overzicht. Een aantal van de genoemde taken, bijvoorbeeld het verlenen van ontheffingen, ligt in het verlengde van de toezichtstaken of kan daar moeilijk los van worden gezien.

Inspectie van het Onderwijs (IvhO)

De IvhO verricht de volgende niet toezichtstaken:
- *het verlenen van ontheffingen van de onderwijstijd in het speciaal onderwijs.*
- *het geven van advies aan DUO over opname van nieuwe instellingen in het Centraal register beroepsopleidingen (Crebo).*
- *het geven van advies aan B&W bij niet-bekostigde scholen, in hoeverre zij voldoen aan de Leerplichtwet.*

Erfgoedinspectie (EGI)

De Erfgoedinspectie houdt toezicht op een belangrijk deel van het Nederlandse erfgoed en op de archieven van de centrale overheid. Daarnaast levert de inspectie een bijdrage aan het tegengaan van illegale handel in cultuurgoederen. Met betrekking tot dit laatste is zij op grond van Richtlijn 2014/60/EU aangewezen als «centrale autoriteit».

Inspectie VenJ

De Inspectie VenJ verricht geen andere taken dan toezichttaken. Onder deze taken vallen ook onderzoeken naar een brand, ramp of crisis of het verrichten van onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is.

Inspectie Jeugdzorg (IJZ)

De IJZ heeft ingevolge de Jeugdwet tot taak het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin van de in de Jeugdwet genoemde aanbieders en instellingen op het terrein van de jeugdzorg. De IJZ vervult geen uitvoerende taken zoals vergunningverlening. De IJZ adviseert het Ministerie van VWS ten behoeve van ontwikkeling van beleid en nieuwe wetgeving.

Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)

De IGZ heeft verschillende niet toezichtstaken die samenhangen met het toekennen of afwijzen van vergunningen, certificaten, verklaringen en ontheffingen. De IGZ doet dit zelf of adviseert de Minister hierover. De IGZ adviseert de Minister over BOPZ toelatingen,verleent op basis van de Geneesmiddelenwet al dan niet toestemming voor het leveren op artsenverklaring van niet in Nederland geregistreerde producten, en verleent ontheffingen op basis van de Opiumwet. Daarnaast draagt de IGZ bij aan de ontwikkeling van richtlijnen en het uitwisselen in de EU Working Group of Enforcement Officers (WGEO) en het Permanent Forum on International Pharmaceutical Crime, adviseert de IGZ het Ministerie van VWS ten behoeve van ontwikkeling van beleid en nieuwe wetgeving en draagt zij op verzoek bij aan de beantwoording van kennisvragen, bijvoorbeeld ten behoeve van RIVM onderzoeken.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)

De ISZW verricht de volgende niet toezichtstaken:
- *het aanwijzen namens de Minister van certificerings- en keuringsinstellingen (cki's);*
- *het verlenen van ontheffingen,bijvoorbeeld van het verbod op kinderarbeid.*

Inspectie Leefomgeving en Transport

De Inspectie Leefomgeving en Transport onderhoudt en stimuleert de bereidheid van ondertoezichtstaanden om hun verplichtingen na te leven. Zij doet dat door middel van vergunningverlening, handhaving (dienstverlening, toezicht en opsporing) en onderzoek.

Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit

De taken van de NVWA staan beschreven in de bijlage bij het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2015 (paragraaf XVII, tweede lid). De NVWA heeft naast toezicht als kerntaken risicobeoordeling en risicocommunicatie. De NVWA heeft als handhavingsorganisatie een goed beeld van de ontwikkelingen, trends en risico's en daarmee ook van de effectiviteit van beleidskeuzes. Op basis van deze kennis en ervaring adviseert ze als kennispartner bij de formulering van beleid op alle voor de NVWA relevante VWS en EZ terreinen, en in het bijzonder voor de plantgezondheid. De NVWA heeft tevens een fors aantal uitvoeringstaken die zij in opdracht van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) uitvoert, zoals de controle op EU-landbouwsubsidies.

Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)

De taken van SodM staan beschreven in de bijlage bij het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2015 (paragraaf XVI, tweede lid). Als andere dan toezichttaken staan hier genoemd:
- *het doen van aanbevelingen en het geven van onafhankelijke adviezen aan de Minister die de inspecteur-generaal wenselijk acht met het oog op een doelmatige en voortdurende uitvoering in de toekomst van het toezicht op de naleving;*
- *het geven van onafhankelijk advies over voorgenomen beleid ten aanzien van de handhaafbaarheid, de uitvoerbaarheid en de fraudegevoeligheid;*
- *het informeren van de bewindspersonen en van het bij de mijnbouw- en gasregelgeving betrokken beleidsonderdeel over de waargenomen effecten van bestaand beleid en over relevante ontwikkelingen in het buitenland, waaronder de Europese Unie, die invloed kunnen hebben op dit beleid;*
- *het bijdragen aan beleidsevaluaties op basis van bevindingen opgedaan bij het toezicht;*
- *het informeren van het algemene publiek over zijn adviezen en bevindingen.*

Agentschap Telecom

AT houdt zich bezig met beleidsevaluatie en beleidsvoorbereiding, en met toelating (vergunningverlening) en registratie op het terrein van de Telecommunicatiewet, en met uitvoerende taken in het kader van enkele andere wetten (o.a. Wet ruimtevaartactiviteiten, Waarborgwet, Metrologiewet).

9B
Ook vragen deze leden zich daarbij af of een verdere harmonisering van de andere taken dan de toezichtstaken wenselijk en mogelijk is. Dat zou immers de voorspelbaarheid, efficiency en transparantie van de inspecties vergroten.

Zoals in antwoord op een vraag van de VVD-fractie is aangegeven heeft het kabinet niet overwogen om de scope van de Aanwijzingen te verbreden. De behoefte aan het verduidelijken van de positie van de

rijksinspecties speelde bij de toezichtstaken en niet bij de andere taken die rijksinspecties uitvoeren. Immers, alleen ten aanzien van de uitvoering van toezichttaken dient de onafhankelijkheid te worden geborgd.

10
De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom verschillende benamingen voor de inspecties worden gebruikt. Naast inspecties worden immers ook termen als agentschap, autoriteit en staatstoezicht gebruikt. Graag vernemen deze leden of het niet logisch zou zijn om de term «autoriteit» uitsluitend voor markttoezichthouders te gebruiken.

De naam «autoriteit» wordt voor sommige markttoezichthouders gebruikt, maar er zijn ook markttoezichthouders die geen «autoriteit» zijn, bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank, en er zijn ook «autoriteiten» die geen markttoezichthouder of rijksinspectie zijn, zoals de Transitie Autoriteit Jeugd. Het voert het kabinet te ver om bij instellingen met bij burgers en bedrijven bekende namen voor te stellen hun naam te wijzigen.[1]

11
De leden van de CDA-fractie vragen of het voeren van een aparte financiële administratie de enige onderscheidende factor is bij agentschappen en wat de reden is om daarvoor te kiezen.

Nee, het voeren van een aparte financiële administratie is niet de enige onderscheidende factor. Een agentschap is een intern verzelfstandigd en in de uitvoering werkzaam dienstonderdeel van een ministerie met een eigen sturingsmodel en financiële administratie. De Regeling agentschappen (Stcrt. 2012, nr. 20668) stelt dat voor een dienstonderdeel de status van agentschap kan worden aangevraagd als het:
- *een verwachte omzet of verwachte ontvangsten kent van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis;*
- *een resultaatgericht sturingsmodel heeft;*
- *doelmatiger gaat werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen;*
- *een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;*
- *een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen.*

Periodiek (eens in de vijf jaar) beoordeelt het Ministerie van Financiën – met de betrokken Minister – de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap.
In een doorlichting wordt ook getoetst of het agentschap nog voldoet aan bovenstaande instellingsvoorwaarden.

12
De leden van de CDA-fractie delen de visie dat rijksinspecties geen zelfstandige bestuursorganen (zbo's) kunnen zijn. Toch zijn er zbo's die toezichthoudende taken hebben. Kan daarvan een overzicht gegeven worden?

---

[1] De rijksinspecties zijn de Erfgoedinspectie (EGI), Inspectie Jeugdzorg (IJZ), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), Inspectie van het Onderwijs (IvhO), Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ), Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), het Agentschap Telecom (AT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). De Autoriteit Woningcorporaties maakt deel uit van de ILT. Markttoezichthouders zijn de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Autoriteit bescherming persoonsgegevens (voorheen CBP), de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Nederlandsche Bank (DNB), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Kansspelautoriteit (Ksa).

Zbo’s die in hoofdzaak toezichthoudende taken verrichten zijn: de Autoriteit Financiële Markten, het Bureau Financieel Toezicht, de Autoriteit Persoonsgegevens, het College van toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten, De Nederlandsche Bank, de Kansspelautoriteit, de Nederlandse Emissieautoriteit, de Nederlandse Zorgautoriteit, de Autoriteit Consument en Markt en het Commissariaat voor de Media.
Daarnaast zijn er nog zbo’s die toezicht als neventaak hebben, dan wel «toezicht-achtige» taken verrichten, zoals toetsing, monitoring en keuring. Enkele voorbeelden daarvan zijn de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de Kamer voor de Binnenvisserij, de Raad voor accreditatie en de stichting Bloembollenkeuringsdienst.
Voor een compleet overzicht zij verwezen naar het zbo-register.[2]

13
De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de bedoeling is van het zinsgedeelte «soms ook werkplan genoemd» in de toelichting op onderdeel d van Aanwijzing 2, aangezien de term «werkplan» niet in de bedoelde aanwijzing wordt gebruikt.

Voor de meeste rijksinspecties is de benaming «werkprogramma» de geëigende aanduiding, voor enkele andere is dat de benaming «werkplan» of jaarwerkplan. Vandaar dat de definitie uitgaat van de term «werkprogramma». Met het zinsgedeelte in de toelichting wordt bedoeld aan te geven dat daar waar «werkprogramma» staat ook «werkplan» kan worden gelezen.

14A
De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoe de onafhankelijke positie van inspecties in vergaderingen van de Bestuursraad of in een vergelijkbare hoog-ambtelijk overlegorgaan binnen het ministerie geborgd is als een secretaris-generaal geconfronteerd wordt met een conflict van beleidsinhoudelijke belangen enerzijds en belangen die het toezicht betreffen anderzijds. Kan een secretaris-generaal dan de inspectie direct of indirect een aanwijzing geven?

Aanwijzing 14, zesde lid, bepaalt dat de Minister zijn aanwijzingsbevoegdheid niet mandateert. Een secretaris-generaal (sg) of een andere ambtenaar kan dus niet namens de Minister een aanwijzing aan de inspectie geven. De hiërarchische positie van de inspectie – direct onder de secretaris-generaal – betekent dat de inspectie niet ondergeschikt is aan een ander onderdeel van het ministerie en van een ander dan de Minister dus ook geen aanwijzingen kan krijgen. Ondanks dat de inspectie «bedrijfsvoeringstechnisch» ondergeschikt is aan de secretaris-generaal (dus niet in de uitvoering van de toezichtstaken), kan de inspecteur-generaal de Minister zo nodig altijd zelf informeren, zonder afhankelijk te zijn van de instemming van anderen binnen de departementale hiërarchie, met inbegrip van de secretaris-generaal. Dit is vastgelegd in Aanwijzing 12.

14B
Ook zijn deze leden benieuwd hoe een conflict behandeld wordt als een secretaris-generaal een duidelijk andere visie heeft op een concrete situatie ten opzichte van de inspecteur-generaal.

Als het gaat om een concrete situatie die een inspectie in het kader van het toezicht heeft aangetroffen, dan is het aan de inspectie zelf om daar een analyse en beoordeling van te maken, op basis van haar expertise en

[2] https://almanak.zboregister.overheid.nl/.

professionaliteit. Het is niet aan de secretaris-generaal om een inspectie op te dragen haar bevindingen en oordelen aan te passen. Hetzelfde geldt als de secretaris-generaal en de inspectie van mening verschillen over de vraag of een specifiek onderzoek moet worden verricht of afgerond, of over de wijze waarop een specifiek onderzoek moet worden verricht.

15A
De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de stukken die bedoeld worden in Aanwijzing 12 vallen onder de wet Openbaarheid van Bestuur en als zodanig openbaar zijn...

De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties brengen geen verandering in het in artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur neergelegde recht van een ieder om te verzoeken om openbaarmaking van in documenten neergelegde informatie, op de wijze als omschreven in die wet. In het geval met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur wordt verzocht om openbaarmaking van deze stukken, zal gelet op de inhoud ervan van geval tot geval moeten worden beoordeeld of een uitzondering op het uitgangspunt van openbaarheid aan de orde is. Hierbij gelden de in de Wet openbaarheid van bestuur opgenomen kaders, te vinden in de artikelen 10 en 11 van die wet.

15B
...en op welk moment openbaarheid van die stukken een feit is.

De Wet openbaarheid van bestuur onderscheidt actieve en passieve openbaarheid. In het geval met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur om de stukken is verzocht, is openbaarheid een feit wanneer het verzoek is ingewilligd. Zoals in de toelichting bij aanwijzing 13 valt te lezen zullen rijksinspecties in sommige gevallen ook eigener beweging overgaan tot publicatie op de website of tot andere vormen van actieve openbaarmaking, waarmee de openbaarheid op dat moment een feit is.

16A
De leden van de CDA-fractie vragen of het wellicht wenselijk is om een termijn vast te leggen in Aanwijzing 13 zodat een Minister niet langdurig een rapport aan de openbaarheid kan onthouden.

Die termijn is in het tweede lid van aanwijzing 13 bepaald op maximaal zes weken. In sommige sectorwetgeving is voorzien in een kortere termijn.
Overigens is, zoals hiervoor aangeven bij de vraag van de VVD, een beleidsreactie niet altijd nodig, in welk geval aanhouding niet aan de orde is, en kan het bovendien voorkomen dat een Minister minder tijd dan zes weken nodig heeft voor zijn beleidsreactie.

16B
Ook zijn deze leden benieuwd naar de rol van de Kamer in dergelijke situaties.

Zie het antwoord op vraag 5 C.

Inbreng SP-fractie

17
De leden van de SP-fractie zijn blij met de aandacht die er is voor het belang van inspecties en de versterking van het toezicht dat wordt uitgevoerd door deze rijksinspecties. Deze aanwijzingen laat de verantwoordelijkheid voor de verschillende inspecties bij de verschillende ministeries. Deze leden vragen zich af of er rijksbrede beginselen worden

opgesteld waar deze inspecties aan moeten voldoen en zijn benieuwd naar wat daarbij de overwegingen zijn.

Het toezichtbeleid van het kabinet ligt vast in de Kaderstellende Visie op Toezicht (2005). In deze visie zijn 6 principes van goed toezicht geïntroduceerd, waaraan rijksinspecties moeten voldoen; de principes zijn nog steeds actueel. Goed toezicht is transparant, onafhankelijk, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend. De overwegingen om te komen tot deze principes zijn dat deze principes enerzijds voldoende richtinggevend zijn voor alle rijksinspecties en anderzijds ruimte bieden voor eigen accenten voor in veel opzichten onderscheiden rijksinspecties.

18
Verder vragen de leden van de SP-fractie zich af waarom er niet gekozen is om één ministerie aan te wijzen om eenheid van het functioneren van de verschillende inspecties te bewerkstelligen.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor het toezicht binnen de rijksdienst. In die hoedanigheid bevordert hij dat het rijksbeleid, zoals neergelegd in de Kaderstellende Visie op Toezicht (2005) en in de kabinetsreactie op de WRR-rapporten «Toezien op publieke belangen» en (Kamerstuk 33 822, nr. 3) «Van tweeluik naar driehoeken» (Kamerstuk 33 822, nr. 3) wordt uitgevoerd. Tot deze coördinerende verantwoordelijkheid behoort ook het stimuleren en monitoren van de implementatie door departementen en rijksinspecties van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

19
De leden van de SP-fractie vragen zich af wat er kan worden verstaan onder andere redenen waardoor de Minister kan besluiten eerst een reactie te formuleren op een rapport alvorens deze openbaar te maken. Dit lijkt overbodig omdat de Minister volgens de regel «de Minister heeft aangegeven een reactie te willen formuleren» in principe altijd in staat wordt gesteld een reactie te geven alvorens het rapport openbaar gemaakt wordt.

In aanwijzing 13, eerste lid, onderdeel f, wordt aangegeven dat het om een andere reden van belang kan zijn dat de Minister voorafgaand aan de openbaarmaking een reactie kan opstellen. In het eerste lid, onderdelen a t/m e, worden verschillende specifieke redenen genoemd. Deze opsomming in aanwijzing 13 beoogt de rijksinspecties een richtsnoer te geven om te kunnen beoordelen wanneer de Minister in de gelegenheid moet worden gesteld om een beleidsreactie te formuleren. Niet is uitgesloten dat in de praktijk sprake is van meer redenen. In die zin kan onderdeel f gezien worden als een last resort-categorie. De Minister is niet van te voren op de hoogte van elk rapport dat de inspectie opstelt. De Minister kan dus ook niet altijd van te voren aangeven dat hij een beleidsreactie wil opstellen als het rapport klaar is en voordat het openbaar gemaakt wordt. Hier ligt daarom soms ook een verantwoordelijkheid van de rijksinspectie zelf.

Inbreng SGP-fractie

20
De leden van de SGP-fractie delen het uitgangspunt van de aanwijzingen dat het toezicht, conform de kader stellende visie en de definitie van de Algemene wet bestuursrecht, zich richt op de naleving van wettelijke regels en dat overige taken van het toezicht dienen te worden onderscheiden. Deze leden vragen hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot de structuur van de Wet op het onderwijstoezicht, waarin aanvullende taken

als het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs juist als onderdeel van het toezicht worden gepositioneerd.

Rijksinspecties houden zich bezig met nalevingstoezicht en/of kwaliteitstoezicht. Nalevingstoezicht is het toezicht op handelingen van burgers,bedrijven en instellingen, gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving. Kwaliteitstoezicht is het toezicht op zelfstandige organisaties met een publieke taak, gericht op het voldoen aan wettelijke[3] kwaliteitseisen. Een inspectie kan verschillende soorten toezicht houden. Toezichthouders die aan nalevingstoezicht doen, zijn onder andere de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, het Agentschap Telecom, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Inspectie van het Onderwijs en. de Erfgoedinspectie. Toezichthouders die aan kwaliteitstoezicht doen zijn bij voorbeeld de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie van het Onderwijs.
Het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs is een van de toezichtstaken van de Inspectie van het Onderwijs op grond van de Wet op het onderwijstoezicht. De op grond van het initiatiefwetsvoorstel van SGP, D66 en CDA in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstuk 33 862) beoogde verduidelijking van het onderscheid tussen de toezichthoudende (toezicht op de naleving van wettelijke eisen) en de stimulerende taak (bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs) van de inspectie zal ook in de werkwijze van de inspectie tot uitdrukking komen. In de toezichtkaders zal de inspectie duidelijk aangeven welke elementen zijn gebaseerd op deugdelijkheidseisen (en daarmee juridische consequenties kunnen hebben) en welke elementen bedoeld zijn voor de stimulerende taak.

21A
De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre u het wenselijk vindt dat het toezicht in de onderscheiden sectoren in specifieke wetgeving is vervat. Deze leden vragen waarom bijvoorbeeld voor het financieel toezicht en het onderwijstoezicht is voorzien in afzonderlijke wetgeving, terwijl dit voor het toezicht in andere sectoren van de samenleving niet geldt.

Of toezicht op een bepaalde sector in afzonderlijke wetgeving is geregeld of niet is situationeel bepaald. Het toezicht in onderscheiden sectoren is meestal in specifieke wetgeving vervat, omdat sectoren zo verschillend zijn dat specifieke wetgeving noodzakelijk is. De verschillende aard van de betrokken sectoren is derhalve bepalend voor de keuze die wordt gemaakt.

De Wet op het financieel toezicht (Wft) bevat regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop. De Wft legt onder meer de taakverdeling tussen markttoezichthouders – DNB (prudentieel toezicht) en AFM (gedragstoezicht) – vast. In de Wft worden geen toezichttaken van rijksinspecties geregeld.

In de Wet op het onderwijstoezicht zijn regels opgenomen met betrekking tot het toezicht op het onderwijs; deze wet heeft deels een bijzondere grondslag omdat artikel 23, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat het toezicht op het onderwijs wettelijk geregeld wordt. In de diverse onderwijswetten waren identieke of vergelijkbare toezichtsbepalingen opgenomen. Uit het oogpunt van deregulering, het toegenomen belang

---

[3] Bij de Inspectie van het Onderwijs vindt het kwaliteitstoezicht deels plaats op basis van niet wettelijke kwaliteitseisen (vastgelegd in toezichtskaders).

van het onderwijstoezicht en ter bevordering van de duidelijkheid, overzichtelijkheid en samenhang tussen de diverse onderwijssectoren is gekozen voor een aparte toezichtswet.

21B
Zij vragen waarom dit verschil in stand wordt gehouden, gelet op het doel van de aanwijzingen om eenheid inzake de Rijksinspecties te bewerkstelligen.

De Aanwijzingen voorzien alleen in harmonisatie van de positie van rijksinspecties binnen ministeries, niet in uniformering van de wijze waarop het toezicht wettelijk is geregeld. De bedoeling van de Aanwijzingen was de slagkracht van de rijksinspecties te vergroten door meer uniforme afspraken te maken over de rol en onafhankelijke positionering van de inspecties, als onderdeel van een departementale organisatie en binnen het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid.
De inhoudelijke regels waarop de rijksinspecties toezicht houden en die hun bevoegdheden regelen zijn opgenomen in sectorwetgeving en in de Awb. Zoals hiervoor aangegeven heeft de Wot deels een bijzondere achtergrond en regelt de Wft geen inspectietoezicht.

22
De leden van de SGP-fractie vragen of u van mening bent dat oordelen en kwalificaties van toezichthouders op een wettelijke basis dienen te berusten, gelet op de mogelijk ernstige gevolgen hiervan voor instellingen en bedrijven. Deze leden constateren dat de regering bijvoorbeeld in de Wet aanpak schijnconstructies heeft voorzien in waarborgen inzake het optreden van de Inspectie SZW, maar vragen op welke wijze op dit punt eenheid tussen toezichthouders wordt bevorderd. In hoeverre ligt het in de rede dat de onderhavige aanwijzingen zich ook op dit thema richten, zo vragen zij.

Toezicht – in de zin van de heersende definitie – betreft het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Toezicht is altijd gebaseerd op regelgeving. In dergelijke wetgeving past ook een nadere regeling van het openbaar maken van de interventies, zoals in de Wet aanpak schijnconstructie.
Het wettelijk vastleggen van een toezichtstaak waarborgt dat overheidsingrijpen altijd gebaseerd is op een wettelijke bevoegdheid/grondslag en deze taak in elk geval wordt verricht.
Een handeling van een organisatie kan echter naar de letter van de wet weliswaar (nog) legaal zijn, maar de facto wel degelijk onwenselijk en schadelijk voor de samenleving. Toezichthouders die met dergelijke handelingen te maken krijgen, kunnen dergelijke onwenselijkheden signaleren bij de verantwoordelijke Minister en het desbetreffende beleidsdepartement, of daarover in contact treden met de ondertoezichtstaanden en/of de betreffende sector. Tegen gedrag dat niet in de wet is genormeerd maar wel schadelijk is, kan niet handhavend worden opgetreden.
Bevordering van de eenheid van handhavend optreden van rijksinspecties valt buiten de scope van de Aanwijzingen. Bedacht moet worden dat rijksinspecties en de sectoren waarop zij toezicht houden onderling grote verschillen vertonen en dat deze verschillen soms om verschillend optreden vragen.